ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 25 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Konstytucyjnego

Wiesław SKRZYDŁO, Ryszard MOJAK

Konkordat w świetle prawa konstytucyjnego *

Concordat in the Light of the Constitutional Law

1. OBSZAR BADAWCZY

Podpisany 28 lipca 1993 r. konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską stanowi wydarzenie dużej wagi, zarówno w skali międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Wywołał on przy tym niezwykle szeroką i gorącą dyskusję, w której zaznaczyło się wyraźne zróżnicowanie stanowisk. Obok rozważnej, pogłębionej analizy prawnej tego aktu, pojawiły się również opinie skrajne, podważające celowość zawarcia tak ważnego traktatu przez rząd, który kilka tygodni wcześniej utracił zaufanie Sejmu. Kwestionuje się także słuszność niektórych szczegółowych rozwiązań prawnych wynegocjowanych przez układające się strony. Poddaje się również w wątpliwość zgodność konkordatu z prawem obowiązującym w Polsce. Jak zwykle, dyskujom tego rodzaju towarzyszą emocje, a podnoszone argumenty mają często bardziej polityczny niż prawny charakter.

Zawarty konkordat zasługuje na rzeczową i wnikliwą analizę prawniczą, wymaga dyskusji naukowej prowadzonej w atmosferze służącej rzetelnym ocenom, podejmowanym w różnych płaszczyznach.

Naszym zadaniem jest podjęcie próby oceny konkordatu z punktu widzenia nie prawa obowiązującego w Polsce w ogóle ale w świetle prawa konstytucyjnego, szukania odpowiedzi na pytanie, czy analizowana umowa międzynarodowa pozostaje w zgodzie z obowiązującym w Polsce

* Referat wygłoszony 14 marca 1994 r. na konferencji naukowej nt. „Następstwa konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską 28 lipca 1993 r." zorganizowanej w Warszawie przez Stowarzyszenie Kanonistów Polskich.

systemem źródeł prawa oraz zasadami konstytucyjnymi w sprawach wyznaniowych. Nie zamierzamy zatem podnosić kwestii relacji konkordatu do poszczególnych gałęzi prawa, jak prawa cywilnego, administracyjnego, finansowego itp. Ograniczamy swe zainteresowanie do analizy skutków wejścia w życie konkordatu dla systemu źródeł prawa wewnętrznego i jego zgodności z naczelnymi zasadami prawa konstytucyjnego. W tym zakresie pragniemy zatrzymać się na następujących kwestiach:

a) zbadanie stosunku konkordatu, jako umowy międzynarodowej, do obowiązującego prawa wewnętrznego w Polsce w świetle doktryny, orzecznictwa i konstytucyjnego systemu źródeł prawa,

b) celowe wydaje się podjęcie problematyki procedury ratyfikacyjnej konkordatu i odniesienie się do niektórych wątpliwości, dotyczących włączenia konkordatu do systemu prawa wewnętrznego,

c) ustalenie relacji między konkordatem a konstytucyjnymi zasadami stosunków wyznaniowych w Polsce w dwóch płaszczyznach rozważań: *de lege lata* i *de lege fundamentali ferenda.*

Podejmując analizę konkordatu w tak zakreślonym polu badawczym, chcemy wyraźnie zaznaczyć, iż referat i prezentowane tezy, oparte na analizie prawnej tego aktu, traktujemy wyłącznie jako głos w toczącej się dyskusji na temat konkordatu. Rozpatrzmy kolejno te kwestie.

2. KONKORDAT JAKO UMOWA MIĘDZYNARODOWA A PRAWO WEWNĘTRZNE W POLSCE

Zawarcie umowy międzynarodowej rodzi problem związany z obowiązywaniem, stosowaniem i przestrzeganiem norm prawnych w niej zawartych w ramach porządku prawnego państwa, które jest jej sygnatariuszem. Można go sformułować następująco: czy w świetle konstytucji normy prawa międzynarodowego z chwilą ich ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wchodzą w skład prawa krajowego i obowiązują jak ustawy wiążące sądy? Mamy w Polsce obszerną literaturę oraz orzecznictwo sądowe na ten temat. Wejście w życie umowy międzynarodowej stwarza dla administracji państwa i dla wymiaru sprawiedliwości rozliczne problemy. Wymagają one odpowiedzi na pytanie: czy materia, w której sądy mają orzekać, jest uregulowana w noramach prawa wewnętrznego, czy też w porządku prawnym, który można określić jako będący pochodzenia międzynarodowego, a przede wszystkim jak rozstrzygać ewentualne konflikty między normą prawną krajową a międzynarodową.

Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy zbadać, w jaki sposób prawo międzynarodowe przenika do porządku wewnętrznego pań-

stwa, a także wyjaśnić co służy, a co przeszkadza temu, aby mogło ono tu znaleźć swoją pełną realizację.[1]

Dążenie do osiągnięcia zamierzonego celu, związanego z zawarciem traktatu międzynarodowego, może rodzić dla państwa obowiązek inkorporowania, w dosłownym brzmieniu tych norm, w wewnętrzny porządek prawny państwa. Wiele obowiązków wynikających z zawarcia umowy da się zrealizować w ramach jego własnego porządku prawnego, często jednak jednostka może uzyskać uprawnienia, wynikające dla niej z umowy międzynarodowej, dopiero poprzez prawo krajowe. Słusznie więc przyjmuje się, że „norma międzynarodowa nie tyle precyzuje tu jednostce uprawnienia, ile przewiduje, że po uruchomieniu prawa krajowego jednostka uprawnienia nabędzie".[2] Z reguły więc jednostka odnosi korzyści z prawa międzynarodowego za pośrednictwem prawa krajowego.

Nie zawsze jednak może chodzić po prostu o włączenie normy prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego, nie będzie tak szczególnie wówczas, gdy norma międzynarodowa pozostaje w konflikcie z obowiązującą normą krajową. Wówczas powstaje konieczność rozstrzygnięcia tej sprzeczności na korzyść normy międzynarodowej, do tego późniejszej w stosunku do normy krajowej. Może też zaistnieć konieczność wydania przez państwo przepisów wykonawczych. Stąd też u genezy wielu norm prawa krajowego leżą zobowiązania prawnomiędzynarodowe, są one wszak konsekwencją przestrzegania zasady *pacta sunt servanda*, która dla państwa rodzi szereg zobowiązań natury prawnej.

W literaturze prawa konstytucyjnego przyjęto wprost zasadę bezpośredniego obowiązywania prawa międzynarodowego, jego skuteczność *ex proprio vigore*. Daje temu wyraz S. Rozmaryn, (którego opinia ma tu szczególne znaczenie, z uwagi na rolę, jaką odegrał on w redagowaniu Konstytucji 1952 r.) w oparciu o analizę tej Konstytucji.[3] W swej podstawowej wersji, obowiązującej do 1989 r., Konstytucja PRL przyznawała prawo ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych Radzie Państwa Czynność ta nie była uzależniona od zgody Sejmu, ani od udzielenia przez Sejm uprzednich upoważnień. Tym samym nie sto-

---

[1] Problematyką tą w literaturze polskiej zajmowali się m. in.: L. Gelberg: *Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 18; K. Skubiszewski: *Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 8; K. Skubiszewski: *Wzajemny stosunek i związki pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1986, nr 1, i in.

[2] K. Skubiszewski: *Wzajemny stosunek...*, s. 8.

[3] S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 329, 332, 340.

sowano praktyki transformacji umowy międzynarodowej w ustawę wewnętrzną. Nie wydawano też odrębnych ustaw inkorporujących postanowienia umów międzynarodowych, rozumianych jako nadawanie im mocy ustawy (jako części prawa wewnętrznego). S. Rozmaryn uznawał, że umowa międzynarodowa, aby była skuteczna, nie musiała być poddawana transformacji albo inkorporacji do prawa wewnętrznego w drodze odrębnej ustawy.[4] Zasady tej nie przekreśliło, stosowane w praktyce, nawiązywanie w treści ustaw do ratyfikowanych umów międzynarodowych. Czyniono tak w formie: a) zastrzeżenia, że ustawa nie narusza tych umów, b) wprowadzając uzależnienie stosowania określonych przepisów ustawy od istnienia umowy międzynarodowej, c) dawanie przez ustawy pierwszeństwa umowom międzynarodowym przed ustawą. W tych warunkach ustawa była traktowana jako prawo subsydiarne. Nie uznawał jednak, że tego rodzaju klauzule i odesłania do umów są niezbędne dla nadania im skuteczności w stosunkach wewnętrznych.[5]

Wywody te miały potwierdzać słuszność tezy, że w okresie PRL umowy międzynarodowe wywoływały skutek *ex proprio vigore*. Dotyczyło to oczywiście umów ratyfikowanych i należycie ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, a więc w tym samym organie promulgacyjnym, w którym ogłasza się ustawy. Zastrzeżenia te dotyczą umów, których materia jest objęta wyłącznością ustawy, bądź która została już uregulowana przez ustawy. S. Rozmaryn powołuje się przy tym na praktykę sądów polskich, potwierdzającą wówczas tak sformułowane tezy.[6] Nie uznawał przy tym poglądu, że umowy międzynarodowe stają się tym samym włączone do prawa krajowego. Konkluzję taką uznawał jako nie mającą istotnego znaczenia, za taką zaś przyjmował stwierdzenie, że umowy międzynarodowe mają po prostu skuteczność prawną także w stosunkach wewnętrznych państw.

Zgodnie z referowaną koncepcją, zawarcie umowy międzynarodowej może mieć skutki prawne w stosunkach wewnętrznych, także i tego rodzaju, iż późniejsza umowa w swoim zakresie ma priorytet przed wcześniejszą ustawą. W myśl Konstytucji, podkreślał S. Rozmaryn, obowiązująca umowa międzynarodowa nie może stracić mocy również z uwagi na późniejszą, sprzeczną z nią ustawą. „Umowa taka — choćby była sprzeczna z literą nowej ustawy — skuteczna jest nadal w stosunkach wewnętrznych, dopóki nie utraciła swej mocy w płaszczyźnie prawa międzynarodowego".[7]

---

[4] *Op. cit.* s. 326.
[5] *Op. cit.*, s. 332.
[6] *Op. cit.*, s. 342.
[7] *Op. cit.* s. 345.

Podobne stanowisko prezentował w tym samym okresie C. Berezowski, który uważał, że ratyfikacja — obok skutku o charakterze międzynarodowym — jest również wyrażeniem zgody na stosowanie umowy międzynarodowej w Polsce.[8] W latach 80 stanowisko to uległo istotnemu wzmocnieniu, wyrazem tego jest pogląd, że ratyfikacja i promulgacja ONZ-owskich paktów praw człowieka to nic innego, jak wprowadzenie ich do obowiązującego porządku prawnego.[9]

Tak więc w świetle doktryny kwestia obowiązywania umów międzynarodowych *ex proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych nie budzi wątpliwości i jest powszechnie przyjmowana. Stanowisko takie znajdujemy zarówno w literaturze z zakresu prawa międzynarodowego, jak i prawa konstytucyjnego.

Stanowisko sądów polskich jest pod tym względem bardziej zróżnicowane, przy czym występowanie różnic ulegało pogłębieniu ze względów politycznych w latach osiemdziesiątych. Różnica stanowisk uwidacznia się szczególnie w sprawach tyczących praw człowieka. W takich przypadkach sądy unikały w sposób wyraźny uwzględniania traktatów międzynarodowych, ograniczając się wyłącznie do prawa krajowego. Jeżeli między normą prawa międzynarodowego a prawem krajowym występowała sprzeczność, to umowy takie były świadomie pomijane.[10]

Na potwierdzenie wyraźnego zróżnicowania, nawet stanowiska Sądu Najwyższego, można przytoczyć szereg dowodów. I tak SN (uchwała składu siedmiu sędziów z dn. 12 VI 1992 r.), omawiając stanowisko doktryny w kwestii stosowania prawa traktatowego do prawa wewnętrznego, stwierdza występowanie istotnych rozbieżności. Wyróżnia w tej dziedzinie dwie grupy poglądów. Jedna z nich przyjmuje, że umowy międzynarodowe nie wymagają ani transformacji, ani inkorporacji i że obowiązują one *proprio vigore*, stając się częścią polskiego porządku prawnego z chwilą ich opublikowania w Dzienniku Ustaw. Mają wówczas priorytet w razie konfliktu z przepisami prawa krajowego. Drugi pogląd uznaje, że w razie konfliktu normy traktatowej z normą prawa wewnętrznego ta ostatnia ma pierwszeństwo, ponieważ traktat nie jest źródłem prawa polskiego i nie ma mocy ustawy. Dodać należy, że ten drugi pogląd nie miał żadnych podstaw na gruncie obowiązującej Konstytucji.

---

[8] C. Berezowski: *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 8—9, s. 223.

[9] J. Szczęsny (red.) *Skuteczność umowy międzynarodowej (rozmowa z drem P. Daranowskim, adiunktem w Zakładzie Prawa Międzynarodowego UŁ)*, „Palestra" 1984, nr 2, s. 59.

[10] Przekonująco tezę tę argumentuje K. Skubiszewski *w Głosie do postanowienia SN z 25.VIII.1987 r. I PRZ 8/87. Umowy międzynarodowe w porządku prawnym PRL*, „Państwo i Prawo" 1989, nr 6, s. 144.

W wielu orzeczeniach Sąd Najwyższy przychylał się do pierwszego z wymienionych stanowisk, jednak niekiedy przyjmował pogląd odmienny.[11] W omawianej uchwale SN z 12 VI 1992 r. wyrażony został pogląd — w nawiązaniu do praktyki orzecznictwa z okresu międzywojennego — że uchwalenie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oznacza transformację traktatu w prawo krajowe o randze ustawowej.[12] Tym samym umowa zostaje zrównana z ustawą i może być stosowana przez sądy jako ustawa z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. W następstwie tego na państwie ciąży obowiązek dostosowania prawa wewnętrznego do wymogów przewidzianych w umowie międzynarodowej.

Spotykane są także orzeczenia sądowe, które wprost stwierdzają, że określone normy prawa międzynarodowego nadają się do bezpośredniego stosowania *(ex proprio vigore)*.[13]

Szczególne usztywnienie stanowiska w omawianej kwestii zawierało postanowienie Sądu Najwyższego z 25 VIII 1987 r. I PRZ 8/87 w sprawie rejestracji związku zawodowego z wyłączeniem norm konwencji ratyfikowanej przez PRL. W postanowieniu tym Sąd Najwyższy wycofał się z uznawanych dotychczas w literaturze naukowej i spotykanych w orzecznictwie sądów polskich poglądów na temat roli i stosowania norm prawa międzynarodowego w praktyce wewnętrznej. Uznał, że sądy orzekają tylko na podstawie ustaw, przyjął założenie, że dopóki normy prawa międzynarodowego nie zostaną wprowadzone do prawa krajowego w sposób prawem przewidziany, tak długo nie stają się prawem obowiązującym, a w konsekwencji nie wiążą sądów.[14] Przyjął też, że akt ratyfikowany przez Radę Państwa to tylko zobowiązanie się do transformacji umowy międzynarodowej w prawo krajowe, a to należy do kompetencji parlamentu, sąd zaś jest zobowiązany do stosowania wyłącznie prawa krajowego. Jest to stanowisko wybitnie restrykcyjne, odbiegające szczególnie jaskrawo nie tylko od poglądów występujących w nauce prawa, ale i od wcześniejszej praktyki orzecznictwa sądów polskich.

Stanowisko Sądu Najwyższego z 17 X 1991 r. stanowi rewizję poglądu wyrażonego w 1987 r., że rejestracji związku zawodowego sąd dokonuje

---

[11] Por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dn. 12.VI.1992, III CZP 48/92. OSN 1992, nr 10, s. 64.

[12] *Op. cit.*, s. 65.

[13] Zob. wyrok składu siedmiu sędziów z dn. 17.X.1991 r. (II KRN 274/91) w OSNIK 3—4/92, s. 8 i 13.

[14] Zob. K. Skubiszewski: *Glosa do postanowienia...*, s. 138.

wyłącznie na podstawie ustawy o związkach zawodowych, z wyłączeniem norm konwencji ratyfikowanych przez Polskę.[15]

W wyroku z 1991 r. SN wyraża jednoznaczny pogląd, że traktaty ratyfikowane przez Polskę i należycie ogłoszone w Dzienniku Ustaw należy stosować wprost, czyli nawiązał do sformułowanej jeszcze w 1962 r. przez S. Rozmaryna [16] (wcześniej omówionej) koncepcji obowiązywania umów międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym *ex propio vigore*.

Niezwykle ważne znaczenie w omawianej dziedzinie, także i z punktu widzenia uprawnień do stosowania wykładni prawa, ma działalność w Polsce od 1985 r. Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie spod jego kompetencji wyłączone jest badanie zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją, stąd Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się w tej kwestii wprost. Niekiedy jednak, poza sentencją orzeczenia wprowadza stwierdzenia o niespójności ustawy z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.[17] W kluczowej dla rozpatrywanej problematyki sprawie Trybunał Konstytucyjny zajął zdecydowane stanowisko, iż „Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie *proprio vigore*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy (Paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny.

Trybunał Konstytucyjny licząc się z faktem obowiązywania Paktów (umów) uwzględnia je, ale jedynie w toku wykładni przepisów Konstytucji. Dlatego orzekając w obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny mógł dać temu wyraz tylko przy okazji dokonywania wykładni art. 1 Konstytucji RP, natomiast nie mógł uczynić tych paktów samoistną podstawą orzekania".

---

[15] I PRZ, 8/87, OSNIP nr 12/87, poz. 199. Por. też *glosę* J. Skrzydły *do wyroku z 17.X.1991 r. KRN 234/91 W sprawie bezpośredniego stosowania art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 11, s. 111 i n.

[16] S. Rozmaryn: *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 12. Por. też K. Skubiszewski: *Prawo jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo" 1981, nr 7, s. 17.

[17] Por. Orzeczenie z dn. 7 stycznia 1992 r. (K 8/91), gdzie stwierdza się wyraźnie, iż art. 36 ust. 2 ustawy z dn. 12.X.1990 r. o Straży Granicznej jest niespójny z art. 14 i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167 i 168) zawierającymi gwarancje równości wobec prawa i uprawnienia bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1993, s. 84.

Polskie orzecznictwo zatem nie zaakceptowało (powszechnie i w sposób jednoznaczny teorii) o stosowaniu traktatów międzynarodowych *ex proprio vigore* Jednakże w wielu przypadkach Sąd Najwyższy i sądy powszechne stosowały lub przynajmniej powoływały się na traktaty międzynarodowe, które nie zostały wyraźnie ani transformowane w polskim prawie, ani do których prawo polskie się nie odwoływało. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 I 1992 r. po raz pierwszy stwierdził, że ratyfikowany traktat międzynarodowy jest aktem w Polsce obowiązującym i w konsekwencji powinien być stosowany przez sądy *ex proprio vigore.*[18]

3. KONKORDAT A OBECNA PROCEDURA RATYFIKACYJNA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

W dotychczasowych analizach skutków konkordatu dla prawa wewnętrznego obecnie obowiązującego był podniesiony zarzut bezwzględnej sprzeczności z kilkunastoma ustawami.

Naszym zdaniem, problem jest źle postawiony. Sądzimy, iż nie tylko prawnicy są zgodni, co do tego, że konkordat przyjmuje rozwiązania, które są niespójne z normą prawa obowiązującego, względnie niektóre kwestie reguluje odmiennie. Problem raczej dotyczy tego, czy umowa międzynarodowa musi być bezwzględnie dostosowana do aktualnie obowiązującego prawa krajowego, czy też przyjmując określoną umowę, należy dostosować do niej prawo wewnętrzne. Z istoty umowy międzynarodowej i relacji: prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne wynika raczej to drugie rozwiązanie. Stanowisko takie potwierdza także powołane przez nas orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Na marginesie tych rozważań należy zauważyć, że umowa stowarzyszeniowa Polski z Unią Europejską będzie wymagała harmonizacji naszego prawa ze wspólnotowym, a problem dotyczy ok. 130 obecnie obowiązujących ustaw.[19]

Włączenie konkordatu do prawa krajowego będzie następowało wg obowiązującej obecnie procedury ratyfikacyjnej. Zgodnie z art. 33 ust. 1 Małej Konstytucji Prezydent RP ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Ratyfikacja w tym znaczeniu oznacza wyrażenie w imieniu

---

[18] E. Skrzydło-Tefelska: *Selected iurisprudence of the Supreme Court and the Constitutional Court comprising connected with Public and Private International Law,* published in 1992 [w:] „Polish Yearbook of International Law" 1991—1992, nr 19, s. 257.

[19] Por. Stowarzyszenie z Unią Europejską rodzi obowiązek harmonizacji prawa, „Rzeczpospolita" 1994, nr 55, s. 14.

państwa ostatecznej zgody na związanie się umową międzynarodową w formie aktu głowy państwa.

Konkordat podlega ratyfikacji z mocy wyraźnego postanowienia art. 29 konkordatu. Uzasadnienie merytoryczne ratyfikacji konkordatu wynika z tego, że należy on do kategorii umów międzynarodowych, które normują sprawy zastrzeżone do regulowania w drodze ustawy, a także zawierają postanowienia odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa.[20]

Do trybu ratyfikowania konkordatu jest włączony parlament (Sejm i Senat). Niezbyt precyzyjnie określa się rolę Sejmu i Senatu jako tych organów, które ratyfikować będą konkordat. W świetle art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji istnieje konieczność uzyskania przez Prezydenta uprzedniego upoważnienia do dokonania ratyfikacji, wyrażonego w formie ustawy. Dotyczy to określonej kategorii umów międzynarodowych, między innymi konkordatu.

Konkordat podpada pod ten tryb z uwagi na dwie przesłanki tam wskazane: pociąga za sobą obciążenia finansowe Państwa oraz powoduje konieczność zmian w ustawodawstwie. Rozwiązanie takie, przyjęte w Małej Konstytucji, wynika z dwóch podstawowych przesłanek:

1) stanowi formę ustawowej transformacji umowy międzynarodowej do prawa wewnętrznego;

2) powiązane jest z charakterem merytorycznym — zakresem przedmiotowej regulacji konkordatu, wchodzącej w materie ustawowe.

Jednocześnie parlament wyrażając zgodę na ratyfikację przejmuje na siebie zobowiązanie międzynarodowe do dokonania także harmonizacji z konkordatem prawa krajowego.

Warto przypomnieć pewną praktykę stosowaną w Polsce po roku 1989 w sprawie trybu ratyfikacji. Przyjęto bowiem w roku 1990, podczas debaty ratyfikacyjnej w sprawie Konwencji o Prawach Dziecka, rozwiązanie precedensowe, że obok uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej, Sejm podejmuje także uchwałę, w której zawarte są zastrzeżenia Sejmu pod adresem ratyfikowanej umowy. Rozwiązanie precedensowe zaczęło nabierać stałej praktyki parlamentarnej w zakresie procedury ratyfikacyjnej. Zastosowano go także w trakcie ratyfikacji traktatów między Polską a Niemcami w 1991 roku i w 1992 roku przy ratyfikacji rzymskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stosowana praktyka opiera się na założeniu, że „ustawa ratyfikacyjna" nie może zmieniać umowy międzynarodowej, jednocześnie uznano, że Sejm w ramach parlamentarnej kontroli polityki zagranicznej rządu ma prawo wyrażać swoje zastrzeżenia pod adresem ratyfikowanej umowy.

---

[20] Por. par. 2 oraz par. 5 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 28.XII. 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiadania umów międzynarodowych (nie publikowana).

Pod względem prawnym stosowana praktyka stwarza pewne wątpliwości co do mocy proponowanych zastrzeżeń w formie uchwały, nie zaś w ustawie, gdyż to właśnie ustawa jest podstawą ratyfikacji umowy międzynarodowej. Wątpliwości te w praktyce zostały rozwiązane w ten sposób, że Prezydent RP ratyfikując umowę międzynarodową na podstawie ustawy upoważniającej uwzględnia w akcie ratyfikacyjnym zastrzeżenia Sejmu wyrażone w formie uchwały. Oczywiście, czy taka praktyka będzie dalej stosowana, zależy od Sejmu i przesłanek natury zwłaszcza pozaprawnej. W świetle konstytucyjnych kompetencji Sejmu mam prawo, nie budzi to wątpliwości, do wyrażenia zastrzeżeń dotyczących treści traktatu.

4. KONKORDAT A KONSTYTUCYJNE ZASADY STOSUNKÓW WYZNANIOWYCH W POLSCE

Podpisany w lipcu ub. roku konkordat uwzględnia, w świetle przyjętej preambuły, konstytucyjne zasady i ustawy. Należy więc rozumieć, iż postanowienie to odnosi się także do zasad w zakresie stosunków wyznaniowych w Polsce. Uzasadniona jest zatem jego analiza w świetle obowiązujących obecnie konstytucyjnych zasad stosunków wyznaniowych. Na podstawie art. 77 Małej Konstytucji kwestie wyznaniowe reguluje utrzymany w mocy art. 82 Konstytucji z 1952 roku. Jak z tego wynika, Polska posiadała w roku 1993, posiada także obecnie, regulacje konstytucyjne i funkcjonuje w ramach konstytucyjnych zasad ustroju politycznego.

Konkordat, poprzez przyjęte szczegółowe rozwiązania prawne, wpisuje się niejako w istniejący porządek konstytucyjny i istniejące regulacje w sprawach wyznaniowych.

Zgodnie z powołanym art. 82 kwestie wyznaniowe regulują takie zasady, jak: a) wolność sumienia i wyznania; b) rozdział Kościoła od Państwa.

Z tych zasad wprowadza się jeszcze c) zasadę równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych.

Wyraźnie należy zaznaczyć, iż zasady te obecnie powinny być interpretowane — mając na uwadze określoną ich treść nadaną szczegółowymi regulacjami, początkowo z lat 1980—1981 aktami niskiej rangi, a od 1989 roku wynikającą z tzw. ustaw wyznaniowych z 17.V.1989.[21]

Trudno byłoby obecnie twierdzić, iż zasady te wyrażają charakter stosunków wyznaniowych, tak jak to miało miejsce w okresie minionym w państwach komunistycznych. W istocie już w 1989 roku Polska wchodziła

[21] Zob. zwłaszcza ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania [Dz. U. nr 29, poz. 155; póź. zm.] oraz ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL (obecnie RP) — [Dz. U. nr 29, poz. 154, póź. zm.].

w proces transformacji ustrojowej z nowymi regulacjami w sprawach wyznaniowych.

Dla interpretacji zasad zawartych w art. 82 nie bez znaczenia jest demokratyczny charakter państwa wyrażony nowymi zasadami ustroju politycznego, jak: zasada suwerenności Narodu, demokratycznego państwa prawnego, podziału władz, pluralizmu politycznego. Ich znaczenie dla stosunków wyznaniowych w Polsce doby współczesnej jest takie, że tworzą demokratyczne zabezpieczenie dla kształtowania się statusu człowieka w państwie w ramach indywidualnej wolności sumienia i wyznania, jak też relacji w stosunkach między państwem a kościołami.

W świetle tych faktów należy postrzegać także przyszłe regulacje stosunków państwo—Kościół. Można sądzić, iż istnieje zgoda co do tego, że mają one ukształtować się w ramach i z uwzględnieniem mechanizmów demokratycznego państwa. Naszym zdaniem, konkordat i przyjęte tam relacje państwo — Kościół Katolicki powinny służyć takim celom.

Poszukując punktów odniesienia treści konkordatu do konstytucyjnych zasad stosunków wyznaniowych w Polsce, można generalnie zauważyć, iż wychodzi on z uznania za naczelną w tym względzie zasadę wolności sumienia i wyznania po stronie państwa, a po stronie Kościoła Katolickiego — z zasady wolności religijnej. W literaturze było podnoszone, że obie zasady, aczkolwiek wyrażone innym językiem, co do formy, są bardzo tożsame w treści.[22]

Konkordat należy postrzegać zatem w kategorii prawnomiędzynarodowej regulacji wypływających z tych zasad gwarancji w wymiarze wspólnotowym, w odniesieniu do osób wyznających zasady religii katolickiej. W pluralistycznym religijnie państwie jest on, podobnie jak wcześniejsza regulacja z 1989 roku, formą prawnej regulacji zasady wolności sumienia i wyznania w stosunku do jednej ze wspólnot religijnych. W odniesieniu do tej zasady konkordat należy traktować jako gwarancję swobody działania Kościoła Katolickiego w pluralistycznym religijnie państwie, które formalnie od 1989 roku deklaruje swoje niezaangażowanie ideologiczne (art. 10 ust. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania).

Relacje między konkordatem a konstytucyjną zasadą wolności sumienia i wyznania nie budzą wątpliwości. Oczywiście konkordat w sposób bardziej bezpośredni pozostaje w relacjach do pozostałych zasad, wynikających z zasady wolności sumienia i wyznania.

W świetle przyjętych regulacji prawnych gwarancjami wolności sumienia i wyznania, która jest podstawą stosunku państwa do wszystkich kościołów są zwłaszcza:

---

[22] Por. H. Misztal: *Kościelne pojęcie wolności religijnej a ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r.*, „Kościół i Prawo", T. XI, Lublin 1993, s. 103—125.

a) zasada oddzielenia kościołów od państwa,

b) równouprawnienie wszystkich kościołów, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej.

Zasada konstytucyjna „Kościół jest oddzielony od Państwa", znana także pod nazwą: rozdział między Kościołem a państwem, wyraża koncepcje stosunków wyznaniowych w państwie, zmierzające do wprowadzenia państwa świeckiego, jako przeciwieństwo państwa wyznaniowego.[23] W Polsce zasada ta była wypełniana różną treścią. W okresie PRL zasada rozdziału, wskazująca na laicki charakter państwa, w istocie służyła do kamuflażu polityki wyznaniowej w kierunku stworzenia państwa ideologicznego, zaangażowanego w proces ateizacji społeczeństwa. W rezultacie prowadziło to do zanegowania neutralności światopoglądowej państwa świeckiego, ograniczenia wolności sumienia i wyznania i ograniczenia działalności Kościoła.[24]

W roku 1989 zasadę tę wypełnono inną treścią, określając w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania charakter państwa, jako państwa świeckiego, neutralnego w sprawach religii i przekonań religijnych (art. 10 ust. 1). Tak rozumiana świeckość państwa rodzi konsekwencje rozdziału państwa i kościoła w sposób odpowiadający standardom państw demokratyczno-liberalnych. Charakter tego rozdziału został bliżej sprecyzowany także w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, który w odniesieniu do niektórych cech państwa świeckiego[25] miał charakter względny (np. kwestia nauczania religii w szkołach, subwencjonowanie działalności Kościoła).

Tak określona treść zasady rozdziału kościoła i państwa była traktowana, również przez przedstawicieli Episkopatu Polskiego, jako rzecz naturalna w kwestii stosunków między państwem i Kościołem, nieporozumienia zaś uważano za skutek czasów komunistycznych.[26]

Konkordat w art. 1 także wskazuje na zasadę rozdziału państwa i Kościoła Katolickiego. Językiem dokumentów soborowych stwierdza, że państwo i Kościół katolicki są, każde w swej dziedzinie, niezależne i autonomiczne oraz, że zobowiązują się do pełnego poszanowania tej

---

[23] Zob. J. Krukowski: *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych,* Lublin 1993, s. 223 i n.; M. Pietrzak: *Demokratyczne państwo świeckie,* [w:] *Demokratyczne instytucje naszej konstytucji (Referaty na Ogólnopolską Sesję Prawa Konstytucyjnego),* Warszawa—Zaborów 1991, s. 3 i n.

[24] Por. M. Pietrzak: *op. cit.,* s. 6.

[25] Zob. nt. cech państwa świeckiego, M. Pietrzak: *Stosunki między państwem i Kościołem w świetle ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 roku,* „Państwo i Prawo" 1991, nr 1, s. 6—9.

[26] Zob. wypowiedzi ks. bp. T. Pieronka, „Rzeczpospolita" 1993, 13—14.II, s. 1.

zasady we wzajemnych stosunkach. Jak zauważa także M. Pietrzak, zaakceptowano tym samym generalne założenia rozdziału kościoła od państwa, które są określone przez obowiązujące ustawodawstwo.[27] Dotyczy to także niektórych szczegółowych rozwiązań zawartych w konkordacie, które powtarzają w zmodyfikowanej formie przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 roku oraz ustawy o systemie oświaty z 1991 roku. W kwestii legalności i konstytucyjności wprowadzenia nauczania religii do szkół publicznych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 30 stycznia 1991 roku. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się naruszenia zasady oddzielenia Kościoła od państwa i zasady świeckości oraz neutralności państwa.[28]

W świetle powyższego nie ma wyraźnych podstaw do postawienia tezy, że konkordat pozostaje w sprzeczności z obowiązującą w tym zakresie konstytucyjną zasadą rozdziału. W doktrynie prawa wyznaniowego prezentowane jest również stanowisko, że zawarcie konkordatu nie jest wykluczone lub sprzeczne z istotą państwa świeckiego, uznającego zasadę rozdziału Kościoła i Państwa.[29]

Wnioski płynące z interpretacji konkordatu w relacji do obowiązujących obecnie przepisów i zasad konstytucyjnych nie oznaczają bynajmniej, że konkordat nie rodzi żadnych wątpliwości. Takie twierdzenie byłoby nieobiektywną oceną konkordatu w kwestiach bardziej szczegółowych jego rozwiązań i regulacji.

Tworzy się, zwłaszcza w publicystyce, obiegowe pojęcie państwa wyznaniowego. Tymczasem model ustrojowy państwa wyznaniowego ma swoje wyznaczniki, jak: powiązanie instytucjonalne państwa i organizacji wyznaniowej, porządek prawny państwa zawiera treści religijne, zaś jedna tylko religia i jej wyznawcy cieszą się wolnością. Pozostałe religie i kościoły są ledwie tolerowane.

Nie wydaje się, aby konkordat w całości lub w szczegółowych rozwiązaniach stwarzał podstawy do twierdzenia o tworzeniu się państwa wyznaniowego.

Konkordat należy zatem rozpatrywać w innym aspekcie — jaki w istocie tworzy model stosunków między Kościołem Katolickim a państwem.

Współcześnie funkcjonująca i powoływana w konstytucjach zasada rozdziału Państwa i Kościoła Katolickiego nie wyznacza tylko jednego wzoru separacji państwa i kościoła. Przeciwnie, w oparciu o jej koncepcję

[27] Zob. M. Pietrzak: *Nowy Konkordat Polski*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 1, s. 20.

[28] Zob. orzeczenie T. K. (wyciąg), [w:] B. Górowska, G. Rydlewski: *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 145—150.

[29] Zob. M. Pietrzak: *Nowy Konkordat...*, s. 28.

ukształtowały się różne modele relacji państwo — kościół: amerykański, francuski, niemiecki.[30] Być może rozwiązania konstytucyjnoprawne przyjęte w określonym państwie tworzą jeszcze inny wariant tych relacji. Współczesne konstytucje bardzo różnie ujmują zasadę separacji w konstruowaniu relacji między państwem i kościołem.[31] Zasada rozdziału traktowana jest jako podstawa stosunków między państwem a kościołem w modelu ustrojowym państwa świeckiego. Problem polega jednak na tym, iż nie ma jednego teoretyczno-dogmatycznego modelu państwa laickiego, do którego można odnieść poszczególne rozwiązania prawne, także określenie relacji między państwem a Kościołem Katolickim.

W tym miejscu dotykamy istotnego zagadnienia, czy konkordat narzuca w przyszłej konstytucji określony model stosunków wyznaniowych w państwie. Przy czym należy dodać: rozwiązania modelowe, czy w odniesieniu do poszczególnych jej uregulowań.

Związany z tym problem suwerenności Konstytuanty należy rozważyć w szerszym zakresie. Przyszłe rozwiązania konstytucyjne w kwestiach wyznaniowych będą zapewne kształtowane w dwóch wymiarach.

Daleko idące konsekwencje dla polskiego konstytucjonalizmu wynikają z obowiązujących standardów prawa międzynarodowego, w tym także w związku z ratyfikacją Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Będą one miały niewątpliwie wpływ na ukształtowanie treści indywidualnej wolności religijnej. Z pewnością także konkordat i przyjęte tam relacje państwo—kościół będą miały wpływ na ukształtowanie przyszłych konstytucyjnych regulacji stosunków wyznaniowych w Polsce. Powstaje pytanie — w jakim zakresie i jak daleko konkordat może wpływać na suwerenne decyzje Zgromadzenia Narodowego?

Rozwiązanie zawarte w art. 1 konkordatu koresponduje z zasadą rozdziału państwa i kościoła, zaś wynikająca z konkordatu formuła autonomii i niezależności państwa i kościoła mieści się w ogólnym modelu państwa świeckiego, nie zaś państwa wyznaniowego.

Konkordat w swoich rozwiązaniach tworzy z pewnością tę treść: która wypełnia ogólnie określoną zasadę rozdziału. Upowszechniany jest pogląd, że konkordat proponuje „przyjazny rozdział Kościoła od państwa".[32] Jest to opisowe ujęcie zasady rozdziału kościoła i państwa, nie precyzuje jednak przyszłych jurydycznych rozwiązań.

Jak można sądzić, konkordat przesądza negatywnie model czystej separacji państwa i kościoła (np. model francuski) i o tyle może on mieć

---

[30] Por. J. Krukowski: *Państwo i Kościół...*, s. 39 i n.

[31] Por. H. Pietrzak: *Demokratyczne państwo...*, s. 4—5.

[32] Por. *Między rozdziałem a współpracą. O stosunkach Kościół — państwo dyskutują: A. Hall, A. Małachowski i T. Mazowiecki*, „Więź" 1993, nr 6, s. 21.

wpływ na przyszłe rozwiązania konstytucyjne stosunków między państwem a kościołem w III Rzeczypospolitej.

Konkordat, jak się wydaje, najbardziej dotyka zasady równouprawnienia kościołów, w tym znaczeniu, iż powoduje najwięcej konsekwencji z tą zasadą bezpośrednio związanych.

Pierwsza wątpliwość, czy zawarcie konkordatu ma wpływ na równouprawnienie kościołów działających w Polsce pod względem ich ukształtowania i pozycji prawnej. Bezpośrednio raczej nie wpływa, jednakże generalnie ma wpływ na sytuację prawną innych kościołów.

W nawiązaniu do zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zawarcie konkordatu rodzi potrzebę przyjęcia, także w przyszłej konstytucji, zasady porozumiewania się państwa z innymi kościołami przy normowaniu ich sytuacji prawnej. Jest to rozwiązanie adekwatne do kształtowania pozycji prawnej Kościoła Katolickiego, nie zaś forma jednostronnego narzucenia, w drodze ustawy, określonej pozycji pozostałych kościołów w państwie.

Konkordat w relacji do tej zasady rodzi także potrzebę rozszerzenia na inne religie i kościoły niektórych rozwiązań w nim zawartych, jak sprawa finansowania szkolnictwa, kwestie nauczania religii itp. Brak bowiem w przyszłości takich rozwiązań będzie skutkować zróżnicowaniem sytuacji prawnej kościołów działających w Polsce. A co za tym idzie konkordat może prowadzić do naruszenia zasady równouprawnienia tych kościołów.

WNIOSKI KOŃCOWE

1. W nauce prawa, także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, została przyjęta zasada pierwszeństwa normy traktatowej wobec normy krajowej. A zatem na państwie ciąży obowiązek dostosowania prawa wewnętrznego do regulacji przewidzianych w umowie międzynarodowej. Z zasady tej wyłącza się jednak ustawy konstytucyjne. W razie sprzeczności między umową międzynarodową a Konstytucją — pierwszeństwo ma Konstytucja. Stanowisko takie wyraził także K. Skubiszewski w dyskusji konstytucyjnej nt. zagadnień prawa międzynarodowego w przyszłej Konstytucji RP.[33]

2. Pożądanym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby, aby jednocześnie skierować do dyskusji w parlamencie i połączyć dyskusję projektu ustawy ratyfikacyjnej wraz z projektami ustaw nowelizujących obecnie obo-

[33] Zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP", Warszawa 1990, nr IV, s. 6.

wiązujące prawo w tych zakresach, w których wejście konkordatu powoduje konieczność dostosowania do niego treści prawa wewnętrznego.

3. Przyjęte w konkordacie rozwiązania mieszczą się w standardach podstawowych zasad stosunków wyznaniowych. W odniesieniu do niektórych z nich, zwłaszcza zasady równości kościołów i związków wyznaniowych, rozwiązania te muszą być szanowane przez odpowiednie regulacje prawa wewnętrznego. Określona w konkordacie formuła stosunków między państwem a Kościołem Katolickim ustala obecną, a także wyznacza w przyszłości, interpretację zasady separacji państwa i kościoła, z wyłączeniem modelu separacji absolutnej. Podnoszone obawy, że konkordat przyczyni się do wprowadzenia elementów wyznaniowości państwa nie powinny wiązać się z treścią samego konkordatu, czy przyszłych rozwiązań konstytucyjnych. Ewentualne tego typu zagrożenie nie ma podstaw w prawnym zadekretowaniu samego modelu tych stosunków. Przekonują o tym również doświadczenia historyczne. Wiązać się to raczej może z kwestią wyznaczenia w praktyce delikatnej i subtelnej granicy między działalnością państwa i Kościoła. Wskazywałyby na to dotychczasowe doświadczenia z lat 1989—1993. Obserwowane tendencje, występujące bardziej w sferze polityki, wiążą się może nie tyle z kształtowaniem modelu państwa wyznaniowego, co bardziej, jak słusznie zauważa A. Hall, dotyczą modelu państwa ideologicznego, obecność jednego światopoglądu i jednej religii w życiu publicznym państwa.[34]

4. Ustrojodawca określając w przyszłej konstytucji relacje państwo — kościół zapewne będzie uwzględniał utrwalone już standardy międzynarodowe. Rzecz jednak będzie sprowadzała się raczej do tego, aby przyszłe relacje były na tyle jasne i konkretne, by nie stwarzały możliwości różnych interpretacji. Wpisaniem do konstytucji określonej formuły lub jej odrzuceniem nie rozwiązuje się jeszcze istoty zagadnienia.

Wydaje się, że możliwe do przyjęcia może być oparcie stosunków państwo — Kościół na idei separacji, zaś wykorzystując formułę art. 1 konkordatu, przy jej pomocy będzie można sprecyzować tzw. polski model separacji. Akceptowałby on element współdziałania państwa i kościoła w wielu sferach. Z drugiej strony koncepcja separacji akcentuje neutralność państwa w sprawach światopoglądowych, czym mogłaby ograniczyć interpretację tych stosunków w praktyce w kierunku tworzenia państwa z elementami wyznaniowości.

[34] Zob. *Między rozdziałem a współpracą...*, s. 31.

SUMMARY

The authors discuss the problem of the concordat concluded on 28 July 1993 between the Vatican and the Polish Republic in the light of the Polish constitutional law. The analysis of the concordat concerns the questions of: 1. defining the relation between the concordat as a norm of the international law and the constitutional system of the sources of law now binding in Poland, 2. the procedure of the ratification of the concordat in the light of the constitutional regulation and practice, 3. establishing the relation between the concordat and the constitutional rules of rights and duties of religious denominations in Poland.

The study and analysis resulted in the following conclusions: 1. The relation between the concordat and the Polish internal law is determined by the rule of precedence of the international treaty norm over the domestic norm. Ratification of the concordat breeds the necessity to adjust the domestic law to regulations accepted in the concordat. 2. The accepted solutions concerning the position of the Catholic church in Poland satisfy the standards of fundamental constitutional rules of rights and duties of religious denominations binding by force of the Small Constitution of 1992. The formula of relations between church and state defined in the concordat is generally consistent with the idea of separation of of church and state, excluding, however, the model of absolute separation. 3. The concordat does not provide legal grounds to impose the model of a religous state in future. Fears concerning the formation of the religious state in Poland are primarily connected with the question of practically defining the delicate limit between the activities of church and state. The practice of relations between church and state in Poland in 1989—1983, which accentuated the noticebale presence of the Catholic church in politics, indicated not so much the formation of the religious state as the model of the ideological state that gives preference to one Weltanschauung in public life.